

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

LA XV^e CHAMBRE

A R R Ê T

n° 260.113 du 13 juin 2024

A. 233.668/XV-4749

En cause : **la commune de Schaerbeek**,
représentée par son collègue des bourgmestre et échevins,
ayant élu domicile chez
M^{es} Jean BOURTEMBOURG
et François BELLEFLAMME, avocats,
boulevard Brand Whitlock, 114, bte 12
1200 Bruxelles,

contre :

l'État belge, représenté par
la ministre de l'Intérieur,
ayant élu domicile chez
M^e Nicolas BONBLED, avocat,
boulevard Bischoffsheim, 33
1000 Bruxelles.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite, par la voie électronique, le 17 mai 2021, la commune de Schaerbeek demande l'annulation de « l'arrêté royal du 13 décembre 2020 relatif à l'octroi d'une allocation destinée à la mise en œuvre d'une politique locale de sécurité et de prévention pour l'année 2020, publié au *Moniteur belge* du 16 mars 2021 ».

II. Procédure

Par un arrêt n° 256.078 du 20 mars 2023, le Conseil d'État a rouvert les débats, a chargé le membre de l'auditorat désigné par l'auditeur général adjoint de poursuivre l'instruction du recours, en examinant le second moyen, et a réservé les dépens.

M. Patrick Herbignat, premier auditeur chef de section au Conseil d'État, a rédigé un rapport complémentaire sur la base de l'article 13 du règlement général de procédure.

Le rapport, concluant à l'annulation, a été notifié aux parties.

Les parties ont déposé chacune un courrier valant dernier mémoire.

Par une ordonnance du 23 mai 2024 et en l'absence d'objection de l'auditeur rapporteur, la chambre a proposé aux parties que l'affaire ne soit pas appelée à l'audience, conformément à l'article 26, § 2, du règlement général de procédure.

Aucune partie n'a sollicité la tenue d'une audience.

Il est fait application des dispositions relatives à l'emploi des langues, inscrites au titre VI, chapitre II, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973.

III. Faits

Les faits utiles à l'examen du présent recours ont été exposés dans l'arrêt n° 256.078, précité. Il y a lieu de s'y référer.

IV. Second moyen

IV.1. Thèses des parties

IV.1.1. La requête

La partie requérante prend un second moyen « de la violation des articles 33, 105 et 108 de la Constitution, de la violation des articles 10 et 11 de la Constitution et de la méconnaissance du principe d'égalité, pris isolément et combiné avec la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs et avec les principes généraux du droit de motivation matérielle, du raisonnable et de la proportionnalité, de la méconnaissance des formes substantielles ou prescrites à peine de nullité et de l'excès de pouvoir ».

Elle fait grief à la partie adverse de répartir, dans l'arrêté royal attaqué, la subvention litigieuse sans qu'aucun critère n'ait été défini par la loi ou par un arrêté réglementaire. Elle ajoute que l'acte attaqué n'identifie pas non plus les critères utilisés pour effectuer cette répartition. Elle estime que la part qui lui est octroyée ne reflète ni sa taille ni sa population ni les difficultés sociales rencontrées.

Elle rappelle que les articles 105 et 108 de la Constitution réservent en principe au législateur le pouvoir de fixer les éléments essentiels d'une subvention et que si le principe d'égalité et de non-discrimination n'interdit pas qu'une différence de traitement soit établie entre des catégories de personnes, celle-ci doit reposer sur un critère objectif et doit être raisonnablement justifiée en manière telle que la répartition d'une subvention doit se faire sur la base de règles et de critères fixés préalablement de manière générale et abstraite.

Elle est d'avis que, puisque le Conseil d'État accepte de vérifier si l'appréciation de l'autorité n'est pas discriminatoire pour prendre des décisions différentes à l'occasion de l'examen individuel d'un dossier, cette vérification est d'autant plus justifiée lorsque chacune de ces décisions individuelles dépend de la répartition d'un avantage global préalablement fixé.

Enfin, elle rappelle que l'exigence de motivation matérielle requiert qu'un acte administratif repose sur des motifs réels, pertinents et admissibles et que la loi du 29 juillet 1991 précitée impose que ces motifs figurent dans la décision.

IV.1.2. Le mémoire en réponse

La partie adverse répond, tout d'abord, que l'acte attaqué trouve son fondement juridique dans la loi du 22 mai 2003 portant organisation du budget et de la comptabilité de l'État fédéral, ainsi que dans la loi contenant le budget général des dépenses pour l'année budgétaire 2020. Elle en déduit que la partie requérante se méprend lorsqu'elle conclut qu'aucun critère de répartition de la subvention en question n'est prévu par une disposition législative ni même par un arrêté à caractère réglementaire.

Elle rappelle ensuite que l'acte attaqué, en son article 2, § 1^{er}, octroie une aide financière annuelle en application de l'arrêté royal du 27 mai 2002 'déterminant les conditions auxquelles les communes doivent satisfaire pour bénéficier d'une allocation financière dans le cadre d'une convention relative à la prévention de la criminalité', afin de couvrir les dépenses liées à la mise en œuvre d'une politique locale de sécurité et prévention, lequel constitue un acte réglementaire contenant des normes générales et abstraites qui réglementent notamment les conditions d'octroi, les règles de calcul, les modalités de paiement et le contrôle du subside. Elle est d'avis que l'article 4 de cet arrêté fixe de manière précise les critères généraux de répartition de la subvention, la répartition des crédits disponibles entre les communes bénéficiaires s'établissant sur la base de leur chiffre de population, du taux de criminalité et du revenu moyen par habitant.

Elle estime que l'acte attaqué ayant une portée individuelle, il ne constitue pas un arrêté réglementaire et n'appelle donc pas la détermination de critères d'octroi. Elle ajoute qu'au surplus, l'acte attaqué restitue, selon les anciens critères et selon l'ancienne répartition, les moyens alloués dans le cadre de l'ancienne dotation fédérale.

Elle est d'avis que, dans son rapport au Roi précédant l'arrêté royal du 27 mai 2002, le ministre de l'Intérieur a pris en compte les recommandations de la section de législation du Conseil d'État qui entourent la rédaction de l'article 4, en mentionnant expressément ce qui suit :

- « Dans un souci de clarté et pour répondre à la remarque du Conseil d'État, le présent arrêté fixe également les modalités relatives à la répartition des crédits disponibles entre les communes bénéficiaires, ainsi que les modalités de contrôle et d'octroi de ces interventions financières aux communes ».
- « L'article 4 fixe les critères à utiliser pour fixer le montant des subventions. Cet article répond ainsi à la section de législation du Conseil d'État qui recommande d'en fixer les conditions générales bien que l'article 69, alinéa 2, de la loi du 30 mars 1994 portant des dispositions sociales énonce que les conventions qui lient le Ministre de l'Intérieur aux communes sélectionnées : "déterminent les conditions supplémentaires et les modalités relatives à l'octroi des allocations concernées, ainsi que le montant de l'allocation" ».

Pour le surplus, elle affirme que, conformément aux recommandations de la section de législation du Conseil d'État, il y a lieu de se référer aux modalités relatives à l'octroi des allocations concernées telles qu'elles figurent dans la convention conclue entre le ministre de l'Intérieur et la partie requérante, soit le « contrat conclu entre le ministre de l'Intérieur et une commune, et qui détermine des objectifs que la commune doit atteindre au terme de la période que couvre la convention » (article 1^{er}, 3^o, de l'acte attaqué).

Concernant l'existence d'une éventuelle discrimination soulevée par la partie requérante, elle considère que cette dernière se borne à évoquer qu'à son estime, la part qui lui est dévolue ne reflète ni sa taille ni sa population ni les difficultés sociales qu'elle peut connaître, sans démontrer en quoi le montant de la subvention lui serait préjudiciable. Elle estime par ailleurs que les communes « ex-contrats de sécurité et de société » ne se trouvent pas dans des situations comparables puisque l'octroi de la subvention est conditionné à différents critères, à savoir le chiffre de la population, le taux de criminalité et le revenu moyen par habitant, lesquels varient en fonction des différentes communes concernées.

Elle affirme qu'en tout état de cause, le traitement différent des communes est proportionné.

Elle est d'avis que le montant octroyé à la partie requérante pour l'année 2020 est le plus important depuis la mise en place de l'aide visée par l'acte attaqué et qu'à cela s'ajoute une aide financière complémentaire accordée pour le financement de projets dans le cadre de la prévention de la radicalisation violente.

Elle estime que si la partie requérante venait à démontrer qu'elle subit un quelconque préjudice, ce qui n'est pas le cas, celui-ci ne trouverait pas sa cause dans la promulgation de l'acte attaqué, lequel ne fait que reprendre les différentes subventions octroyées les années précédentes en les modifiant en raison des restrictions budgétaires.

Elle est d'avis qu'il ressort de l'analyse des montants perçus spécifiquement par la partie requérante et par les autres communes « ex-contrats de sécurité et de société » qu'aucune erreur manifeste ne peut être constatée.

Enfin, s'agissant de la motivation de l'acte attaqué, elle soutient que l'acte attaqué fixe les critères objectifs sur lesquels se fondent les subventions bénéficiant aux communes « ex-contrats de sécurité et de société » par référence à ceux qui étaient prévus par l'arrêté royal du 27 mai 2002, auquel l'acte attaqué renvoie. Elle ajoute que l'administration est libre d'apprécier la hauteur des avantages matériels pécuniaires sous forme de subventions ou autres allocations à accorder, pour autant qu'elle agisse dans les limites fixées par la réglementation. Elle rappelle que l'aide allouée à la partie requérante pour 2020 a augmenté de manière importante par rapport aux années précédentes et constitue d'ailleurs le montant le plus important qui lui a jamais été octroyé. Elle conclut que cette subvention n'appelait donc pas de justification supplémentaire de sa part.

IV.2. Examen

En principe, outre l'existence d'une autorisation budgétaire, l'octroi de subventions est soumis à l'existence d'un régime qui en définit les bénéficiaires, les conditions d'octroi, la procédure de demande, les finalités, le montant et les modalités de paiement et du contrôle de leur utilisation.

Cette obligation est consacrée à l'article 12, alinéa 3, des lois sur la comptabilité de l'État, coordonnées le 17 juillet 1991, qui dispose :

« En l'absence d'une loi organique, tout subside doit faire l'objet dans le budget général des dépenses d'une disposition spéciale qui en précise la nature ; ces subsides peuvent être octroyés aux conditions fixées par le Roi ».

En l'espèce, l'arrêté attaqué se donne pour fondement les articles 121 à 124 de la loi du 22 mai 2003 portant organisation du budget et de la compatibilité de l'État fédéral ainsi que la loi de finances du 20 décembre 2019 pour l'année budgétaire 2020.

Les articles 121 à 124 de la loi du 22 mai 2003, précitée, disposent comme suit :

« Article 121. Toute subvention accordée par l'État ou par une personne morale subventionnée directement ou indirectement par l'État, en ce compris toute avance de fonds récupérable consentie par eux sans intérêt, doit être utilisée aux fins pour lesquelles elle est accordée.

Sauf dans les cas où une disposition légale ou réglementaire y pourvoit, toute décision allouant une subvention précise la nature, l'étendue et les modalités de l'utilisation et des justifications à fournir par le bénéficiaire de la subvention.

Tout bénéficiaire d'une subvention doit justifier de l'utilisation des sommes reçues, à moins que la loi ne l'en dispense.

Article 122. Par le seul fait de l'acceptation de la subvention, le bénéficiaire reconnaît à l'État le droit de faire procéder sur place au contrôle de l'emploi des fonds attribués.

L'organisation et la coordination des contrôles sont réglées par le Roi, sur proposition du Ministre du Budget.

Article 123. Est tenu de rembourser sans délai le montant de la subvention, le bénéficiaire :

- 1° qui ne respecte pas les conditions d'octroi de la subvention ;
- 2° qui n'utilise pas la subvention aux fins pour lesquelles elle est accordée ;
- 3° qui met obstacle au contrôle visé à l'article 122.

Lorsque le bénéficiaire reste en défaut de fournir les justifications visées à l'article 121, il est tenu au remboursement à concurrence de la partie non justifiée.

Article 124. Il peut être sursis au paiement des subventions aussi longtemps que, pour des subventions analogues reçues antérieurement, le bénéficiaire reste en défaut de produire les justifications visées à l'article 121 ou de se soumettre au contrôle prévu par l'article 122.

Lorsqu'une subvention est payée par fractions, chaque fraction est considérée comme une subvention indépendante pour l'application du présent article ».

La loi de finances du 20 décembre 2019 pour l'année budgétaire 2020, pour sa part, indique, dans son article 18, que « Des subsides facultatifs peuvent être octroyés sur base des dispositions spécifiques reprises dans le budget général des dépenses [...] ». L'article budgétaire 56 82 432202, auquel se réfère l'article 4 de l'acte attaqué, prévoit effectivement un crédit provisoire pour : « [les] subsides aux politiques locales de sécurité et de prévention ».

Ces dispositions ne constituent cependant qu'une autorisation budgétaire et sont par conséquent dépourvues de tout contenu normatif.

L'arrêté royal du 27 mai 2002, précité, auquel se réfère l'article 2 de l'acte attaqué, a été abrogé par l'article 18 de l'arrêté royal du 7 décembre 2006 relatif aux plans stratégiques de sécurité et de prévention.

Il résulte de ce qui précède que l'arrêté attaqué est dépourvu de fondement réglementaire.

Dans cette mesure, le second moyen est fondé.

V. Indemnité de procédure

Dans son courrier valant dernier mémoire, la partie requérante sollicite une indemnité de procédure de 770 euros, à la charge de la partie adverse. Il y a lieu de faire droit à sa demande.

PAR CES MOTIFS, LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE :

Article 1^{er}.

L'arrêté royal du 13 décembre 2020 relatif à l'octroi d'une allocation destinée à la mise en œuvre d'une politique locale de sécurité et de prévention pour l'année 2020 est annulé.

Article 2.

Le présent arrêt sera publié par extraits au *Moniteur belge*.

Article 3.

La partie adverse supporte les dépens, à savoir les droits de rôle de 200 euros, la contribution de 20 euros et l'indemnité de procédure de 770 euros, accordée à la partie requérante.

Ainsi prononcé à Bruxelles, le 13 juin 2024, par la XV^e chambre du Conseil d'État, composée de :

Anne-Françoise Bolly,
Marc Joassart,
Élisabeth Willemart,
Frédéric Quintin,

présidente de chambre,
conseiller d'État,
conseiller d'État,
greffier.

Le Greffier,

La Présidente,

Frédéric Quintin

Anne-Françoise Bolly